

# 災害常襲列島日本の地域力

## ——存亡の淵に立つ山間過疎地域の課題と挑戦

### 鳥取県智頭町山郷地区の取り組み

2008年1月11日から12日にかけて鳥取県智頭町山郷地区では、地域の歴史上画期的なことが始まっていた。山郷地区は、現在行政上は智頭町の一部であるが、1935年に智頭町として合併するまでは独立した山郷村であった地域である。その会合は、「四面会議システム」という参加型ワークショップの方法を用いて行われた。筆者を含む外部支援者が招かれ、その前日から地区の現状と将来の人口構成などの見通しを調べる基礎調査を終えていた。これらの資料も活用しながら山郷地区を構成する中原・福原・駒帰・白坪・新田・尾見の6集落から住民有志が集い、午後1時30分から夜9時まで続いた。さらに翌日の12日も朝9時から午前中いっぱい議論をし、昼食をはさんで取りまとめに入り、午後2時半ごろに散会した。

11日の議論ではまず地区が避けて通ることのできない厳しい10年後の集落の姿を直視することから始まった。図1は住民たちが共通の認識として一致した厳しい「未来の現実」である。集落のいくつかは実質的に最小単位の共同体として生き残ることは難しい。もちろん「住民みずから何も手を講じることができなければ」、という前提付きである。ともかく地区はすでに「存亡の淵」に立っている。そのことを皆で明確に確認することは非常にづらいことではあったが、これがその後の、待ったなしの生き残り策を真剣に共同で話し合い、知力を出しあって打開策を見出すことにつながった。

11日の現状認識をふまえて、12日は「住民みずから共同でどのような行動実践ができるのか」という白熱した議論が交わされた。「ささやかなことでもいい、突破口を見つけてとにかく共同で実践する」、そしてやりながら学習し「順々に応用問題を解いていく（これをアダプティブマネジメントという）」、そういうことが大切であると筆者はアドバイスし、参加型計画づくりの過程でささやかな応援に加わった。

その結果、今後これらの集落は①共同で地区協議会を立ち上げる準備会を設立する、②半年先までに智頭町の特別推進事業（日本ゼロ分のイチ村おこし事業・地区協議会版<sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>）の認可を得て、正式に地区協議会を発足させる、③地区協議会の旗揚げプロジェクトを同じ半年先を目途に実施することで突破口を開く、④その旗揚げプロジェクトとして協議会主催の「総合防災訓練」を行う、⑤その場所は新しく開通・開設された中国横断自動車道・姫路鳥取線に設けられた「智頭・福原バス停」に併設された自動車駐車場とその周辺の空き地を活用する。以上がそのとき有志によって決定された共同実践行動計画の骨子である。これは半年を経て概略そのとおりに実現することとなる。

地区協議会が主催し、智頭町役場や消防団や消防部局（鳥取県広域行政管理組合）などの支援を得て実施された「総合防災訓練」の企画と実施は、地区単位で地域の取り組み力を蘇らせ、高めるうえで大変大きな効果があった。このことはその後、協議会の求めに応じて、筆者らがサポートして導入した「三段会議システム」という防災の危機管理のためのワークショップの実施という形

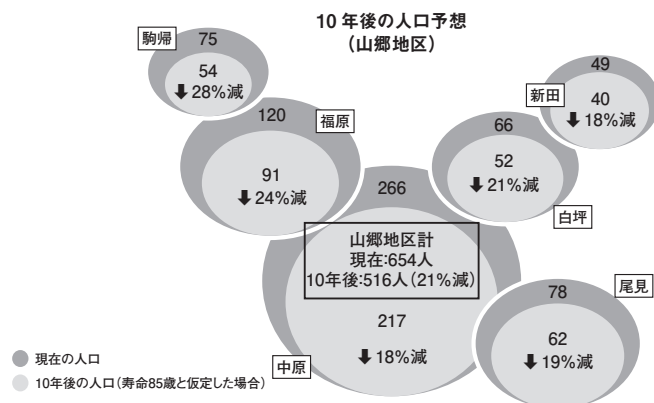


図1 鳥取県智頭町山郷地区の各集落の10年後(2018年)の「未来の現実」の推計結果

で新しい展開につながった。大災害で他地域から孤立した場合の最悪シナリオに基づくブレインストーミングを行い、ゲーム感覚で互いにアイデアとその盲点を見つけ合うという工夫が施されていた。その結果、過疎地域であるにもかかわらず都市文明化の利便性に日頃寄り掛かりすぎている。そのため、昔では考えられないような「災害に対するひ弱な地域体質」になっている。議論の結果、このような「発見」をすることにつながった。

なお、総合防災訓練が行われた場所が、中国横断自動車道・姫路鳥取線に設けられた「智頭・福原バス停」に併設された自動車駐車場とその周辺の空き地であった。このことには、協議会の面々のしたたかな読みと期待がある。現在の施設の整備水準では「山郷地区の谷筋への玄関」としてローカルのアクセスを許すことは難しいが、たとえば大災害などを想定した社会実験的な取り組みを繰り返すことにより、「山郷・道の宿」のような「道の駅ミニ版」も視野においた「まちづくりの先駆け」ができないか、そんな悲願が込められていると筆者は推察している。ともかく、未曾有のレベルも含めて大災害に備えるためにはその取り組みを地区が地域力の向上やまちづくりとセットにして進めることが、現実的で有効であるといえる。止まらぬ高齢化・人口流出に象徴される多くの過疎地域は「存亡の淵」の問題を、災害リスクも含めた総合的なリスクのマネジメントとして取り組んでいくことがきわめて重要である。そのことを智頭町山郷地区の挑戦は物語っている。

## 東日本大震災

### ——地域力は一筋の光明となりえるか？

ひるがえって今年(2011年)はわが国にとってまさに国難のときである。2011年3月11日東日本の太平洋沿岸地域を不意打ちするかのよう到大震災と大津波が襲った。沿岸部の都市やまち・村々の集落を文字通り飲み込んで、尊い多数の命(1万7000人弱の死亡者と4000人近くの行方不明者:2011年9月中旬現在)を犠牲にした。完膚なきまでの破壊。そこにはがれきの山が幾百kmにわたって累々と築かれている。その光景は一面凄惨な戦場の跡のようだ。大自然の掌<sup>たなこころ</sup>にあって、かくも小さき人間、そして津々浦々の数多くの小さき漁村と過疎の集落群。大自然の恵みの光に照らされていたはずの地域の姿は、大自然によって暗転の世界に一変したのである。

戦場のような修羅場の中、人びとはさまざまな状況の中で「生存の淵」に立たされたに相違ない。被災した直後孤立した集落や地区も多くあった。そこではすでに高齢化と人口減少に象徴される過疎が進行していた。それでも、凄惨な情景の中での一筋の光明は、突然降りかかった大災難にもめげず、互いに助け合いながら、飲み水を確保し、食糧を分かち合い、役割分担をしながら、外部からの救助を待ったところも少なからずあったと聞く。すばやく自律的に組織化された、このような地域力は長い歴史を経て築かれてきた集落・地区のきずなや伝統とともに、日ごろからのさまざまな生活の共同的な営みがあればこそ発揮され

たものであろう。そのような地域力があったからこそ何とか「生存の淵」の手前で踏み留まれた。しかし皮肉なことに、こうして何とか生きながられた地域であっても、そのような地域力がもはや維持しえない状況と試練が待ち受けているに違いないのである。まず地域を構成していた人びとが散り散りになってしまう可能性が高い。避難所生活や被災家屋の中での避難生活を経て、ようやく仮設住宅に入居したり、自力で仮の居住の場を確保しえたとしても、生活再建をどのように成し遂げるかという大きな難題が控えている。多くは直接・間接的に水産業をよりどころとしている。基盤とする港湾も水産施設も、商業施設も壊滅的な損傷を受けた。生産に従事する多くの人命も失われた。自分たちの暮らしを営む経済的拠点としての最寄りの都市や、社会的文化的に密接に結びついてきた隣接の集落・地区そのものが衰退の危機に瀕しているのである。このような未曾有の大災害を受けた被災地にあっても地域力は果たして今後、復旧・復興の光明となりえるのであろうか。

## 地域の基盤としての五重の塔とその致命的な崩壊

筆者は、地域はいろいろな基盤から成り立つ生き物のようなものだと考えている（図2）。この基盤は五層から成り立っているとみなせる<sup>(1)</sup>。一番下の基層に「自然の層」がある。これは人間の一生など一刻としてしか測れないほどゆったりとした時間スケールで変化している。東日本大震災のような大災害はそのような自然環境の一刻の振る舞いがもたらしたものである。これを人智によってコントロールすることは不可能である。ただその寸刻の振る舞いの変化を予兆としてある程度読み取るとともに、常にその限界に思いを致して、社会が、そして個人が自然環境からシグナルを得る能力を高める。後は「いかにタイミングを失せず避難できるようにするか」というところであらうか。第一の層は、文化・慣習の層、第二の層は政治・経済、社会の仕組みの層である。これらは自然環境よりはずっと早い速度で変化しているし、変化させることもできる。しかし場合によっては、100年単位、50年単位の時間がかかる。第

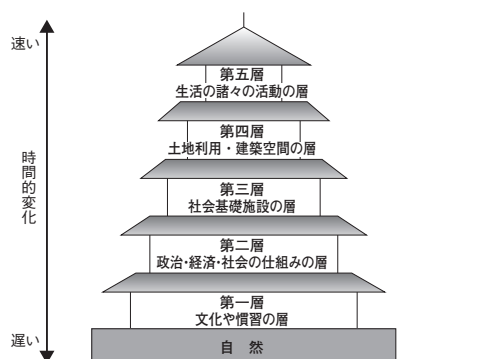


図2 五層（五重塔）モデルとしてみた地域（都市・町、集落）の基盤

三の層はいわゆる（土木が中核的にかかわってきた）社会基盤の層である。これは第二の層から見るともっと早く変化している。また（再）開発・整備によって変えることも可能である。第四の層は建築空間や土地利用の層であり、より速い変化を呈している。そして最上階の第五層には私たちの日ごろの生活活動の層がある。これは時間・日・週・月・年といった時間単位で営まれ変化している。このような五層の塔は、いわば心柱によって安定的に各層が有機的に働きあって建っている。しかし、大災害などは、このような五層の塔を側面から、そして背後から文字通り揺らし、引き倒そうとする。見かけだけの五層の塔であれば、それはたちまち崩壊する。あるいは東日本大震災のような格段の大災害に遭えば、ハード一辺倒の建て方では人命と生活を支えきれない。第四層に着目した高台移転等の土地利用対策が重要であらう（ただし過去の事例が物語るようにその実現には合意形成も含めて大きなバリアーを乗り越えなければならない）。やはり第五層の人びとの日々の生活活動に着目した、最低限かつ最後の砦としてのソフト対策が不可欠である。緊急避難を的確に行えるような個人や地域の災害に対する社会の取り組み力をいかに高め、維持するかが鍵となろう。

さてその地域の基盤である五層の塔が東日本大震災では特に沿岸部を中心に、壊滅的に崩壊したといえる。中核的な市町村の五層の塔も、津々浦々の小さな集落群の五層の塔も、自然の基層を残して崩壊したり、大きく損傷したりしている。

## 被災地域が直面する難題とアダプティブな参加型計画・マネジメントの必要性

最大の難題は、最上階にある「日々レベルの生活」を再建しつつ、異なる時間変化リズムを持った五層の塔を調和的にどのようにして立て直すのかという問題ではなかろうか？ これを中核的な市町村レベルや県レベルで行う。また、その狭間に津々浦々の小さな集落群がある。その五層の塔をどのように再建するのか？ 本稿ではこのことに立ち入るのが趣旨ではないので、ごく簡単に筆者の考えを述べておく。たとえば高台移転（第四層）を推進するにしても、日々の生活の活動や糧（第五層）が保証されなければ人びとはそこに居つけないであろう。未来の姿への希望が心柱として見えなければなおのことである。鍵を握るのは、数多くの立場の異なる当事者（多様な立場の住民と関係行政機関・部局、企業、NPO、シンクタンク、大学など）が参加し、共通の目標と行動計画を定めるために協議し、合意することができるかということであろう。

それができたところから、順々に成功モデルを積み上げ順々に広げていく必要がある。これは多様な地域レベルでのアダプティブマネジメントであり、下からの積み上げと、上からの締め固めの両方のアプローチが並行しながら、相互に補完し合うことが求められる。これは大変高度な「アダプティブの参加型計画・マネジメント」が求められることを意味する。はたして私たちはこのような計画・マネジメントのノウハウとそれを調整・運営する人材や専門家を育成してきたのであろうか？ 今そのことが問われているように思う。鳥取県智頭町の取り組みはこの点でも参考になると考える。

## 災害常襲列島の持続的発展の要としての過疎地域の地域力の向上

片や西日本では東海・東南海・南海地震の発生が迫っているといわれる。また9月に入って台風12号や15号が立て続けに紀伊半島や中京地域に大集中豪雨による洪水氾濫と大規模土砂災害を引き起こし、多くの人命が失われた。そして改め

て、災害リスクに取り組むうえでの地域力の重要性が浮き彫りになってきていると思う。本稿冒頭で紹介した鳥取県智頭町の事例はあくまで一例であるが、日本は災害列島であり、面積的にはその多くは過疎地域である。地域存亡のリスクを回避し、日本列島の持続的発展を図る要としても、ここで改めて先進的な過疎地域の生存を掛けた取り組みに学ぶところが多くあるのではないだろうか。

### 参考文献

- (1) 岡田憲夫、杉万俊夫、平塚伸治、河原利和『地域からの挑戦——鳥取県・智頭町の「くに」おこし』岩波ブックレット、岩波書店、2000年。
- (2) 総務省：[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/pdf/080929\\_1\\_01\\_16.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080929_1_01_16.pdf)